

Eine Welt aus Eisen

Jede Epoche, wie berechnend und materialistisch sie auch sein mag, braucht ein Symbol. Und Gustave Eiffel, der keine Gelegenheit zur Werbung in eigener Sache ausließ, brannte darauf, ein solches zu liefern. Seinen Turm bezeichneten zeitgenössische Kritiker als »Fabrikschornstein«, »gigantisch und hässlich«. Als vertikale Realisierung der Designprinzipien von Eisenbahnbrücken stellte er den Maßstab der Stadt zu seinen Füßen in Frage. Die Ziegeldächer der alten Pariser Viertel, die Mansarden und die Boulevards des Zweiten Kaiserreichs, selbst die hohen Türme von Notre Dame schrumpften (wie die Zeichnungen von Eiffels Ingenieuren schamlos vorführten) neben dieser Zurschaustellung bautechnischer Hybris auf liliputanische Größe zusammen. Der Eiffelturm war das Aushängeschild für die mit allen Traditionen brechenden, revolutionären Möglichkeiten industrieller Technologie. Kein Wunder, dass die Pariser Künstler sofort in Petitionen seinen Abriss verlangten.¹

Eiffels Turm erfüllte einen weiteren Zweck. Für die Pariser Weltausstellung von 1889 errichtet, sollte er als überdimensionierte Reklametafel dienen für eine riesige Messe und für die Waren, die der Industriekapitalismus des 19. Jahrhunderts hervorbrachte. Der offizielle Anlass der Weltausstellung war die Hundertjahrfeier der Französischen Revolution. Der Abglanz ihres Ruhmes sollte jedoch auch auf die immer noch prekäre politische Zukunft der Dritten Republik fallen. Seit der Weltausstellung 1851 in dem aus Eisen und Glas errichteten Londoner *Crystal Palace* war

¹ Findling/Pelle (Hg.), *Historical Dictionary of World's Fairs and Expositions*, 111; Loyrette, *Gustave Eiffel*, 111 f., 115.

aber noch jede Weltausstellung vom Handel – und nicht von der Politik – dominiert worden, und auch die Pariser Weltausstellung stellte darin keine Ausnahme dar. Unter dem Eisengerüst des Eiffelturms auf dem Champ de Mars waren Maschinen und Fabrikwaren aller Arten versammelt, ein wimmelnder Basar von Käufern, Verkäufern und Bewunderern der feilgebotenen Früchte des Kapitalismus und des Unternehmergeistes. Ob man es nun Jahrmarkt oder *exposition universelle* nennen wollte: Was dort veranstaltet wurde, war ein überlebensgroßer Markt, mit Trödelbuden, brüllenden Verkäufern und feilschenden Tauschpartnern.

1900, elf Jahre später, veranstalteten die Franzosen am selben Ort eine noch größere Weltausstellung, dieses Mal zur Bestandsaufnahme des Jahrhunderts selbst. Der Eiffelturm erhielt zu diesem Anlass einen leuchtend gelben Anstrich, und damit er mit der vorwärtstürmenden Woge des technischen Fortschritts mithalten konnte, wurden seine Gaslaternen durch Hunderte von neuen elektrischen Lichtern ersetzt. Auf dem Ausstellungsgelände selbst wurde eine noch größere Menge an Waren – die größte, die bis zu den Weltausstellungen der 1930er Jahre auf diese Weise ausgestellt werden sollte – noch enger in noch mehr Galerien gestopft. Entgegen der Absicht ihrer Planer war die Weltausstellung von 1889 in weiten Teilen eine französische Angelegenheit gewesen. Dieses Mal waren sowohl das Deutsche Reich, das 1889 noch geächtet worden war, als auch die USA in voller Stärke vertreten und machten Großbritannien im Konkurrenzkampf um die industrielle Vorreiterrolle Ausstellungsfläche und Prestige streitig. Im Jahr 1889 konnten die Besucher sich von den Bauchtänzerinnen in den »Straßen von Kairo« und den männlichen Heldentaten von Buffalo Bills *Wild West Show* unterhalten lassen, nachdem sie sich an Maschinen sattgesehen hatten. Im Jahr 1900 stand die außereuropäische Welt stärker für Märkte als für Sexualität. Von den kunstvollen französischen Kolonialausstellungen bis zu den fahrenden Dioramen mit ihrer Illusion der »Weltumrundung« auf dem Champ de Mars konnte man die Anzeichen für die überstürzte globale Ausbreitung des Marktes der Jahrhundertwende nicht übersehen. Noch vom Schweiß der Arbeiter durchtränkt und über ausgeklügelte Verkehrswege mit Dampftransportmitteln befördert, gelangten tonnenweise Waren aus Werkstätten der ganzen Welt an ihren Bestimmungsort: Paris.²

Nicht alle Besucher, die sich im Sommer 1900 durch die Ausstellung schoben, hätten sich bei dem Gedanken wohl gefühlt, dies sei einfach nur ein aufgeblähtes Kaufhaus, eine Art *Macy's* der westlichen Zivilisation. In ihrer privaten Bestandsaufnahme des Jahrhunderts hätten nicht viele das Eindringen des Marktes in immer weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens an erster Stelle genannt. Gemeint ist Markt als der Bereich der Dinge, die man in einem privaten Vertrag zwischen Käufer und Verkäufer verkaufen, kommodifizieren und gegeneinander eintauschen konnte. Fortschritt, Vervollkommnung und Zivilisation forderten ihren Tribut. Im Wissen um diese Empfindlichkeiten schmückte man die funktionalen Eisengestelle der Ausstellungsgebäude in einem grellen Stil-Mischmasch aus buntem Gips, mit allegorischen Skulpturen und anderen kunsthandwerklichen Exzessen. Mit Rück-

² Mandell, Paris 1900.

sicht auf diese Empfindungen wurden die Repräsentationsbauten am Eingang der Weltausstellung in den Bereich der Kunst verschoben, als könnten Marmor und Farbe den materiellen Kern der Errungenschaften des Jahrhunderts adeln.

Im Rückblick allerdings war das harte Eisengerüst des Eifelturms das ehrlichere Symbol für die Kräfte, die im Jahr 1900 über Paris zusammentrafen. Was symbolisierte er mit solch unverblümter Gleichgültigkeit gegenüber seiner Umgebung, mit derart stolzer Geringschätzung für die Vergangenheit, wenn nicht die harten, egozentrischen Leidenschaften der Händler, Industriellen, Ingenieure und Kapitalanleger, deren Revolution im Bereich der sozialen und technischen Produktionsweisen bereits eine tiefe Spur in Westeuropa und in den Vereinigten Staaten hinterlassen hatte? Mit großer Energie, Phantasie und Gefühllosigkeit hatten sie eine ältere handwerkliche und bäuerliche Wirtschaft auf den Kopf gestellt und dabei die Gegenkräfte von Staat und Tradition beiseite gefegt, wo sich diese ihnen in den Weg stellten. Gehorcht hatten sie dabei den von den Ökonomen des Jahrhunderts als Naturgesetze bezeichneten, eisernen Erfordernissen des Marktes. Weite, neue Bereiche des Wirtschaftslebens hatten sie mit dem einzelkämpferischen Individualismus, dem unsentimentalen Berechnen und dem Primat von Preis und Profit infiziert, die sich früher innerhalb der Grenzen des städtischen Marktplatzes konzentriert hatten. Die Waren, die in derart verschwenderischer Fülle auf dem Champ de Mars ausgestellt wurden, waren selbst Zeugen ihres Erfolgs.

Wenngleich die Pariser Weltausstellung von 1900 ein Resümee des Jahrhunderts sein wollte, konnte kein Zweifel daran bestehen, wofür ihre wichtigste Ikone stand: Für die schrille, mitreißende, oftmals befreiende und (das sollten wir nicht vergessen) schmerzhaft, zerstörerische Revolution in den menschlichen Beziehungen, die durch die Verbindung von maschineller Technologie mit der Sozialethik des Marktes ausgelöst wurde. Die Welt aus Eisen war das Reich des Industriekapitalismus.

Vertrauen in das Zeitalter des Kapitals zu haben, das war die offizielle Botschaft der Weltausstellung. Die neue Ordnung stellte sich selbst zur Schau und erklärte ihre Errungenschaften zu Erfolgen. Aber man muss sich nicht lange in zeitgenössischen Erlebnisberichten über die Pariser Weltausstellung vertiefen, um auf einen zweifelnden, besorgten Unterton zu stoßen. In der Erinnerung der Zeitgenossen hatte sich das dem Anschein nach stabile Verhältnis zwischen Märkten und Handel bereits zweimal in wirtschaftlichen Krisen aufgelöst. 1900 waren die Nationalstaaten des nordatlantischen Wirtschaftsraumes nach den harten Zeiten um 1895 gerade erst wieder dabei, sich den Wohlstand zurückzuerobern. Noch zerbrechlicher war das, was die Menschen beklommen den »sozialen Frieden« zwischen den neuen Arbeitermassen und dem Kapital zu nennen gelernt hatten. Von den Streikwellen in Frankreich zwischen 1880 und 1883 und dem kometenhaften Aufstieg der *Knights of Labor* in den Vereinigten Staaten 1885 und 1886 bis zu den großen Streiks der Londoner Dockarbeiter 1886 und der Bergleute im Ruhrgebiet 1889 hatte seit 1880 auf beiden Seiten des Atlantiks ein Zyklus von Konflikten zwischen Arbeitern und Unternehmern eingesetzt, dessen Ausgang niemand vorhersagen konnte.

Auch wenn Henry Adams in gewisser Weise stolz auf seine düsteren Prophezeiungen sein mochte, war er nicht der einzige, der beim Anblick der sich geräuschlos auf ihren Achsen drehenden elektrischen Generatoren in der Ausstellung die Frage stellte, »in welche Hölle« das neue Jahrhundert führen mochte. Patrick Geddes, der schottische Universalgelehrte und Stadtplaner, verbrachte den ganzen Sommer in Paris, führte Besuchergruppen durch die Ausstellung und versuchte, bei ihnen ein umfassenderes Verständnis für die weit reichenden sozialen Veränderungen zu wecken, die dort sichtbar wurden. Friedrich Naumann, der sich nach dem Scheitern des deutschen Liberalismus alter Prägung bemühte, eine neue, soziale und fortschrittliche Partei ins Leben zu rufen, schickte aus Paris eine Serie von Zeitungsartikeln nach Hause. Darin äußerte er seine Sorge über die Ansammlung immer zahlreicherer, entwurzelter Menschen in den Städten und deren Nichtbeachtung in dem neuen »Leben der Massen«, das auf der Messe ausgestellt wurde. Auch Jane Addams fiel es schwer, die jüngste Vergangenheit zu vergessen. Nach Paris war sie als Delegierte des Internationalen Frauenkongresses und als Jurymitglied für die Ausstellung zur *économie sociale* gekommen. Sie ertappte sich dabei, wie sie immer wieder die ausgestellten Wohnungseinrichtungen für Arbeiterhaushalte besichtigte in der Hoffnung, dort die Lösung für die gewalttätigen Auseinandersetzungen zu finden, die um die Modellsiedlung der *Pullman Company* getobt und von dort ausgehend 1894 auf ganz Chicago übergegriffen hatten. Um auf diese verschiedenen Fragen aufmerksam zu machen, versammelte sich die Sozialistische Internationale im Sommer 1900 in Paris. Aber es bedurfte nicht der Sozialisten, um die Schattenseite der Revolution in Märkten und Produktionsweisen in Erinnerung zu rufen. Die Organisation der Ausstellung selbst provozierte entsprechende Überlegungen, auch genau dort, wo sie diese verbarg.³

In einer Sektion der Pariser Weltausstellung gaben die Ausstellungsmacher in der Tat jenen Ängsten Raum, die unter der oberflächlichen, bürgerlichen Zuversicht die Welt aus Eisen durchzogen. Obwohl die Sektion zur *économie sociale* leicht zu übersehen war in diesem »größten aller Labyrinth«, wie Geddes es nannte, war ihr viel Aufmerksamkeit und organisatorische Planung gewidmet worden. Wie Eiffels Turm reichten ihre Anfänge bis zur Ausstellung von 1889 zurück. Damals hatten französische Ökonomen und Unternehmer auf der Esplanade des Invalides eine kleine Abteilung zur *économie sociale* organisiert, die aus einem preiswerten Restaurant bestand, das von Arbeitern frequentiert wurde, einem Lese- und Konferenzsaal, verschiedenen Modellen von Arbeiterhäusern, die einige der großen französischen Unternehmer gerade für die Familien ihrer Angestellten zu bauen begannen, ein paar Pavillons, in denen es um Gewinnbeteiligung ging, sowie einem bescheidenen Teil an Ausstellungsfläche, der den öffentlichen und privaten Bemühungen gewidmet war, das moralische und physische Los der Arbeiter zu verbessern. Da diese Sektion nur indirekt mit der übrigen Ausstellung zusammenhing und vom zentra-

³ Letters of Henry Adams, 301; Geddes, *Closing Exposition*; Naumann, *Pariser Briefe*; Addams, *My Friend*, Julia Lathrop, 145 f.

len Ausstellungsgelände so weit entfernt lag, dass sich Besucher nur auf der Suche nach der französischen Militärausstellung dorthin verirrt, wurde sie von den meisten Ausstellungsbesuchern nur in Form eines kleinen Hinweises am Ende ihrer Parisführer wahrgenommen.⁴

Nach dem Ende der Weltausstellung von 1889 wurden die Ausstellungsstücke dieser Sektion einer neu gegründeten Pariser Institution, dem *Musée Social*, übergeben. Zunächst war dieses Museum nur als Aufbewahrungsort für die Ausstellungsdokumente konzipiert worden, aber schon rasch entwickelte es sich zu einer Sammelstelle für alle möglichen Informationen zur *économie sociale*. Mit einflussreichen Schirmherren aus Wirtschaft und Regierung sowie Interessengruppen und Korrespondenten fast überall im industrialisierten Europa und Amerika verbunden, wurde das *Musée Social* schnell zu einem der wichtigsten internationalen Knotenpunkte für die Diskussion der »sozialen Frage«.⁵

Für die Weltausstellung von 1900 entschieden sich die Organisatoren des Museums, eine weitaus umfangreichere und zentral gelegene Ausstellung zur *économie sociale* einzurichten. Im Veranstaltungssaal des Sozial-Palastes* veranstalteten sie einen Sommer lang internationale Konferenzen zu Aspekten der *question sociale*. Für die Schauräume des Pavillons trugen sie die besten Beispiele für praktische Verbesserungen im sozialen Bereich zusammen, welche die Staaten der atlantischen Welt aufbieten konnten. Wenn in den industrialisierten Ländern gesellschaftliche Entwürfe existierten, um die mit der Revolution des Marktes einhergehende Not zu lindern, erhoffte man sich hier Informationen darüber.

Auf den ersten Blick war bereits das schiere Durcheinander von Problemen, die unter dem Begriff *économie sociale* zusammengefasst wurden, überwältigend. Die Franzosen versuchten, das Ganze zu ordnen, indem sie es in Unterabteilungen zerlegten: Lehre und Schutz von Kinderarbeitern, Löhne und Gewinnbeteiligung, Arbeiter- und Unternehmervereine, Landwirtschaftskredite, Vorschriften über Arbeitsbedingungen, Arbeiterwohnungen, Genossenschaftsläden, Einrichtungen für die intellektuelle und moralische Bildung der Arbeiter, Sparkassen und Versicherungen, Hygiene (womit nicht nur die städtische Kanalisation gemeint war, sondern auch der öffentliche Kampf gegen Trunkenheit, Slums und der schädliche Einfluss der Armut auf die Moral), Armenfürsorge sowie eine weitere Kategorie für alle anderen öffentlichen und privaten Initiativen zum Wohl der Bürger, die es sonst noch gab.⁶

4 Geddes, *Closing Exposition*, 655; Cummings, *Social Economy*; Helbronner, *Report on the Social Economy Section*.

5 Willoughby, *Study of Practical Labor Problems*; Katscher, *French Museum of Social Science*; Elwitt, *Social Reform and Social Order*; Stone, *Search for Social Peace*. Der Begriff *économie sociale* entstand um die Mitte des 19. Jahrhunderts als Schlagwort der katholischen Reformer, die sich mit den zerstörerischen Auswirkungen des industriellen Wandels auf Moralvorstellungen, Institutionen und Familienautorität befassten. Ab den 1880er Jahren verbreitete er sich rasch und erfuhr eine Bedeutungserweiterung und -veränderung. Vgl. Gide, *Economic Schools*.

* So die zeitgenössische deutsche Bezeichnung für den Ausstellungspavillon. (Anm. d. Übers.) Vgl. Malkowsky, *Pariser Weltausstellung*, 121.

6 *Exposition universelle internationale de 1900, Catalogue général*.

Die Organisatoren des *Musée Social* wussten selbst um die mangelnde Systematik dieser Liste. *Économie sociale* war eine abgeleitete Kategorie. Die politische Ökonomie sei die Wissenschaft von der Vermehrung des Wohlstands, schrieb der französische Ökonom Charles Gide in seinem Kommentar zur Ausstellung. Im Gegensatz dazu umfasse die *économie sociale* – innerhalb der Rahmenbedingungen der politischen Ökonomie selbst – jede Bemühung, die Belastungen der kapitalistischen Transformation abzuschwächen, sie zu vergesellschaften und zu vergemeinschaften. Es handle sich um die Wissenschaft von den »praktischen Realitäten und ihrer möglichen Verbesserung«, um die Wissenschaft vom »sozialen Frieden«. Kurz, die *économie sociale* war so etwas wie der Notarzt des Industriekapitalismus. Sie nahm sich der sozial Gestrandeten an. 1889 war sie nur am Rande der Ausstellung vorgekommen; im Jahr 1900 stellte niemand mehr in Frage, dass sie zurecht in der Bestandsaufnahme des Jahrhunderts präsent war, oder bezweifelte, dass die diffusen Ängste, die die Begriffe *économie sociale* und »soziale Frage« hervorriefen, irgendwie zusammenhingen.⁷

Beim Gang durch den Sozialpalast wurde jedoch überdeutlich, wie uneinig sich die Experten in ihren Lösungsvorschlägen waren. Von Land zu Land wechselten die Themen auf abrupte und zugleich faszinierende Weise. Die Russen steuerten eine Ausstellung zur Abstinenzfrage bei. Die Italiener demonstrierten die Funktionsweise der Genossenschaftsbanken. Die Belgier legten den Schwerpunkt auf preiswerte Arbeitersiedlungen. Großbritannien, dessen Regierung durch die eskalierenden militärischen Auseinandersetzungen in Südafrika abgelenkt war, brachte kaum eine Ausstellung zustande. An einer Wand der britischen Abteilung war ein Schaubild angebracht, das die Zunahme der Konsumvereinsbewegung veranschaulichte. An der anderen hing eine der Karten, die für Charles Booths monumentale Studie über Armut in London angefertigt worden war. Auf dieser waren die Klassenverhältnisse in der Stadt Straße für Straße eingezeichnet, mit hellen Farben für Reichtum und dunklen für Armut.⁸

Im Rückblick erscheinen Booths Karten zur Armutsverteilung als das relevanteste der ausgestellten Stücke. Bei den Besuchern selbst machte jedoch die deutsche Abteilung am meisten Eindruck. In Paris sahen sich sogar Nicht-Deutsche gezwungen, zuzugeben, dass das Deutsche Reich im Wettbewerb um Prestige der Gesamtsieger der Ausstellung war. Deutschlands nationaler Pavillon machte mit dem höchsten Turm der Ausstellung – fast so hoch wie der Eiffelturm – auf sich aufmerksam. Die beeindruckendste Industrieausstellung war die der Deutschen. Aus Rücksicht auf französische Empfindlichkeiten hatten die Deutschen ihre riesigen Kanonen von Krupp und eindeutig militärische Ausstellungstücke zu Hause gelassen, aber ihre imperialen Ambitionen wurden überall zur Schau gestellt.⁹

7 Exposition universelle internationale de 1900, Rapports du jury, 2 f.; Stone, Search for Social Peace, 37.

8 Die besten Beschreibungen der Ausstellungsteile zur *économie sociale* finden sich in Charles Gides Einleitung zu den oben zitierten Rapports du jury; L'Exposition de Paris, Bd. 3, 303 f.; Gilman, Social Economics; Willoughby, Special Report.

9 New York Times, 2. September 1900, 18; International Exposition, Paris, 1900.

Im Inneren des Sozial-Palasts ignorierten die Deutschen die komplexen französischen Kategorien. In der Mitte ihrer Abteilung stellten sie stattdessen einen hohen, vergoldeten Obelisk auf, der die Leistungen der deutschen Sozialversicherungen veranschaulichte, die seit deren Einführung sechzehn Jahre zuvor an die deutschen Arbeiter geflossen waren. Die staatlich verwaltete Pflichtversicherung gegen die Risiken von Arbeitsunfällen, Krankheit und Alter war die große sozialpolitische Errungenschaft des Deutschen Reiches in den 1880er Jahren. Als zweiter Köder in Bismarcks Kampagne zur Bekämpfung der Sozialisten verfolgte die staatliche Sozialversicherung das Ziel, durch präventiven, von oben nach unten umverteilenden »Staatssozialismus« die Loyalität der städtischen Massen in Deutschland zu gewinnen. In einer symbolischen Präsentation imperialer Größe und Macht, eingerahmt von Fotos, auf denen Krankenhäuser und Sanatorien abgebildet waren, die staatliche Stellen zum Wohl der deutschen Arbeiter unterhielten, dominierte der Staat konkurrenzlos die deutsche Ausstellung.

Zum Thema Staat äußerten sich die Deutschen im Jahr 1900 eifrig und mit besonderer Autorität. Von der Kunstsammlung des Reiches im Deutschen Pavillon bis hin zum vergoldeten Obelisk im Sozial-Palast verbreiteten die deutschen Ausstellungsbeiträge die Botschaft von der fördernden und schützenden Hand der Regierung über Kultur, Kunst, Arbeit und vor den Verheerungen wirtschaftlicher Fehlschläge. Gab es eine bessere Alternative zu den Unsicherheiten und Raubzügen des Marktes als die gewaltige, ausgleichende, väterliche Macht des Staates?

Begab man sich jedoch von der deutschen zur französischen Abteilung, wurde man gewahr, dass der Staat nur eines der potenziellen Gegengewichte zur Herrschaft des Marktes darstellte. Obwohl die Franzosen die Hälfte des Gebäudes für sich reserviert hatten, stellten sie kein klares Erkennungsmerkmal auf, das die Aufmerksamkeit des Besuchers auf sich gezogen hätte. Auf den ersten Blick sah man nur ein Durcheinander von Schaubildern, Pamphleten, Berichten und Dokumenten. Ungefähr dreitausend Aussteller waren dem Aufruf gefolgt, ihre sozialen Projekte zu präsentieren: Betriebe mit Gewinnbeteiligung, vorbildliche Arbeitgeber, Großunternehmer, philanthropische Wohnungsbaugesellschaften, landwirtschaftliche Einkaufsgenossenschaften, Arbeitergenossenschaften und Bruderschaften aller Arten. Das *Musée Social* selbst zeichnete sich durch den gleichen Eklektizismus aus: Hier trafen paternalistische Industriemagnaten, Sozialingenieure, Befürworter des Genossenschaftswesens, prominente Radikale, sozialkonservative Katholiken und einige wenige unabhängige Sozialisten aufeinander.

Der größte Teil der Ausstellungsfläche in der französischen Abteilung war unter der Überschrift *prévoyance* den Versicherungen und den Institutionen zur gegenseitigen Hilfe gewidmet. Hier fand sich keine Spur des deutschen Etatismus, obwohl um 1900 auch in Frankreich radikale Stimmen laut wurden, die ein staatliches Versicherungswesen nach deutschem Vorbild forderten. Vielmehr quoll die Ausstellungsfläche über vor Selbstdarstellungen von Hunderten von Sparvereinen und Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit, bei denen sich Mitglieder mit wöchentlichen Beiträgen gegen die Risiken von Krankheit und Altersschwäche versichern konnten. Auch wenn den *sociétés de secours mutuels* seit 1898 offizieller Status

und bescheidene staatliche Subventionen zuerkannt worden waren, basierten sie auf dem Organisationsprinzip der freiwilligen Versicherungsvereine, nämlich auf Gegenseitigkeit (Mutualismus). Im Jahr 1900 hatten sie fast zwei Millionen Mitglieder. Ihre Mitgliederzahl war damit viermal so hoch wie die aller französischen Gewerkschaften zusammen. Bei einer Gesamtbevölkerung von 38 Millionen bedeutete das, dass der Versicherungsschutz durch die Gesellschaften zur gegenseitigen Unterstützung gravierende Lücken aufwies. Hier in Paris, auf dem Basar der sozialpolitischen Modelle, wurde damit eine Form des Gemeinwohls präsentiert, die nicht von oben herab durch den Staat entwickelt worden war, sondern aus der Gesellschaft heraus.

Der Schlüsselbegriff dieses Systems lautete »Solidarität«. Französische Sozialpolitiker hatten ihn seit der Mitte der 1890er Jahre im Ohr, als Premierminister Léon Bourgeois ihn in die öffentliche Debatte geworfen hatte. Im Unterschied zu seinem Gegenbegriff »Individualismus« stand der Begriff für jegliche Art von gegenseitiger Verpflichtung und kollektiver Hilfe auf freiwilliger Basis. So erklärte sich auch das verwirrende Durcheinander in der französischen Ausstellung von Arbeitervereinen, Unternehmerverbänden, staatlich unterstützten und privaten Vereinen. Hier gingen Sportclubs aus der Provinz auf Tuchfühlung mit einflussreichen regionalen Handelsvereinen: Alle zusammen waren sie (dem rechtlichen Begriff nach) Syndikate. Für die Befürworter des Solidarismus war jedoch genau diese Fülle von vereinsähnlichen Strukturen das Entscheidende. Wenn die sozialen Kosten des kapitalistischen Zeitalters in erster Linie in der Zerschlagung traditioneller Formen der Vereinigung bestanden und der Einzelne dadurch einsam und hilflos den Kräften des Marktes ausgeliefert war, dann brauchte man als Gegengewicht dazu nicht den Staat, sondern Vereine.¹⁰ Um diesen Aspekt deutlich zu machen, hatten die Ausstellungsorganisatoren den Auftrag zum Bau des Sozial-Palastes an Fachleute aus Arbeitergenossenschaften vergeben und damit den üblichen Weg über die gewinnmachenden Mittelsmänner umgangen. War dies nicht in kleinem Maßstab das sicherste Korrektiv zur Herrschaft des Preises und des ungebremsten Wettbewerbs: die gesellschaftlichen Kräfte, die auf freiwilligen Zusammenschluss hinwirkten, in Bahnen zu lenken, sie, wenn nötig, in bescheidenem Umfang mit staatlichen Mitteln zu unterstützen und auf diese Weise mutualistische Energien in der Gesellschaft zu fördern, welche Form auch immer diese annehmen mochten?

Der Besucher, der sich mit diesen Gedanken im Kopf durch den Sozial-Palast bewegte, hatte es nicht leicht, die amerikanische Ausstellung zu finden. Trotz ihrer wirtschaftlichen Potenz um 1900 waren die Vereinigten Staaten das Stiefkind der Ausstellung. Die Ausstellungsfläche in der ersten Reihe der nationalen Pavillons hatten sie sich nur durch energisches Auftreten erkämpft. Dort, eingeklemmt zwischen den Konkurrenten, hatten die Mitglieder des amerikanischen Ausstellungskomitees ein Gipsgebäude errichten lassen, das die üblichen Anleihen bei der griechisch-römischen Architektur machte. Das Innere hingegen statteten sie mit amerikanischen Zeitungen, Schreibmaschinen und Stenografen aus, die man buchen konnte, sowie mit einem Telegraf, einer Wechselstube und einem Fernschreiber – alles Dinge,

¹⁰ Hayward, *Official Philosophy of the Third Republic*; Gide, *L'idée de solidarité*; Bourgeois, *Solidarité*.

die ein amerikanischer Geschäftsmann auf Reisen benötigte. Im Paris von 1900 waren die Amerikaner die Neureichen, die hart für ihren Status kämpften und eifriger als alle anderen über den Handel fachsimpelten. Der deutsche Pavillon strahlte Gelehrsamkeit, Kunst und den Reichsgedanken aus. Die Franzosen befassten sich mit Politik und Solidarität. Hinter der falschen klassizistischen Fassade des amerikanischen Pavillons drehte sich alles um Geschäfte.¹¹

Die gleichen nationalen Themen wiederholten sich in der Abteilung für *économie sociale*. Auch hier mußten sich die Amerikaner den Platz für ihre Ausstellung erst erkämpfen. Obwohl man sie in eine winzige, zweieinhalb Quadratmeter kleine Nische gezwängt hatte, brachten sie mehr Material auf ihrer Ausstellungsfläche unter als alle anderen, von den Franzosen einmal abgesehen. Auf Hängewänden und raffinierten Stellwänden präsentierten sie die sozialen Errungenschaften ihrer Nation. Für die Mitte des Raums steuerte das *New York Tenement House Committee* das Modell eines der berühmtesten Elendsquartiere der Stadt bei, zusammen mit einem Modell, das vor Augen führen sollte, wie viel schlimmer die Überbevölkerung in diesem Block werden könnte, wenn man ihn so dicht bebaute, wie es die städtische Bauordnung zuließ. Als Beweis dafür, dass es den Amerikanern an Sinn für den Staat nicht vollständig mangelte, befand sich daneben eine stattliche Sammlung von gebundenen Berichten der Bundesbehörden für die statistische Erfassung von Lohnarbeit. In einer Ecke war eine Schautafel über das Leben der Schwarzen in Amerika aufgestellt, mit Beispielen von Handarbeiten, die am *Tuskegee Institute* hergestellt worden waren, sowie W.E.B. Du Bois' Statistiken über die Fortschritte der Afroamerikaner in Georgia seit der Sklaverei.¹²

Die Planungen für den größten Materialbestand in der amerikanischen Ausstellung wurden hingegen einer noch jungen Informationsstelle zur Verbesserung sozialer Missstände übertragen, der *League for Social Service*. Erst zwei Jahre zuvor eingerichtet, beschrieb sich diese selbst als eine allgemeine Auskunftsstelle über »alles, was zur sozialen Verbesserung der Menschheit beiträgt«. Treibende Kraft dahinter war William Tolman, ein in vielerlei Hinsicht typischer Vertreter der mittlerweile in Vergessenheit geratenen Figuren, die die frühen Jahre der amerikanischen Sozialpolitik prägten. Von der Position eines Generalagenten der *New York Association for Improving the Condition of the Poor* aus war Tolman in den 1890er Jahren in Reverend Charles Parkhurts Kreuzzug gegen das Laster miteinbezogen worden und von hier aus in die reformfreudige Verwaltung von New York City unter Bürgermeister William Strong gelangt. Ein besonderes Anliegen war ihm dort die Einrichtung öffentlicher Bäder wie in Berlin und London – kein geringes Problem für eine auf engstem Raum zusammengepferchte Stadtbevölkerung, mit mehr als zweitausend Personen pro Wohnblock ohne Zugang zu sanitären Anlagen. Mit Blick auf den Erfolg des *Musée Social* bemühte sich die *League for Social Service* um Kontakte in die gesamte industrialisierte Welt. Ihrem Beirat gehörten mit Sidney Webb und John Burns die beiden bekanntesten Vertreter des um die Jahrhundertwende in London

11 International Exposition, Paris, 1900.

12 Tolman, *Social Economics*; Willoughby, *Special Report*; Du Bois, *American Negro at Paris*.

erprobten Modells des »Munizipalsozialismus« an, sowie der irische Landreformer Horace Plunkett, Jules Siegfried, der Gründungsvater des *Musée Social*, und Georg Zacher von der deutschen Reichsversicherungsanstalt. In ihrem Jahrbuch *Social Progress* wurden sozialpolitische Ideen aus der ganzen Welt vorgestellt. Tolman selbst trug eine der umfangreichsten Lichtbildsammlungen zusammen, die im Amerika des frühen 20. Jahrhunderts zu finden waren. Schwerpunkte waren die Maßnahmen der Kommunalverwaltungen und der Industrie zur Verbesserung der Lebensumstände in Europa: englische Modellstädte, städtischer Wohnungsbau in Liverpool, städtische Parks und Straßenbahnen in Glasgow, das Museum für Betriebssicherheit in Amsterdam, die öffentlichen Bäder in London. Eklektisch und kosmopolitisch wie die *League* war, spiegelte sie die Sprunghaftigkeit, den dilettantischen Optimismus und die internationale Vernetzung der amerikanischen Sozialreform um die Jahrhundertwende wider.¹³

Für die Ausstellung zur *économie sociale* behängte Tolman die Wände allerdings mit Fotografien, auf denen das Werk des selbst aufgeklärten Kapitalismus zu sehen war. Präsentiert wurden die Anstrengungen der Musterunternehmen der Nation: die makellos sauberen Arbeitsplätze in der Fabrik der *Heinz Company*, das Restaurant für die Beschäftigten der *Cleveland Hardware Company*, die von der *Westinghouse-Airbrake*-Firma errichteten Häuser für ihre Angestellten und das umfangreiche Programm zur moralischen Erbauung der Angestellten der *National Cash Register Company* in Dayton (Ohio). Das Thema des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus setzte sich im Bereich der *prévoyance* fort: Die größten, Aufsehen erregendsten Exponate waren diejenigen der Lebensversicherungsgesellschaften *Prudential*, *Metropolitan* und *Equitable*. Dem normalerweise so scharfsinnigen Berichterstatter für *L'Exposition de Paris* entging der tiefere Sinn der Reklametafeln der Lebensversicherungsgesellschaften, und Charles Gide hielt die amerikanische Ausstellung für unstrukturiert.¹⁴ Dabei war die Botschaft der amerikanischen Schau klarer als es Gide schien: Das viel versprechendste Mittel gegen die Folgeschäden des Industriekapitalismus sei das aufgeklärte Bewusstsein des Kapitalismus selbst.

In diesen konkurrierenden Zugängen zur *économie sociale* machten sich die Rivalitäten zwischen den Nationen nicht nur bemerkbar, sondern wurden noch verstärkt. Die Sozialpolitik entstand überall als Konglomerat, dessen Bestandteile sich noch im Werden befanden. Selbst der paternalistische Staat der Deutschen war von widersprüchlichen Strömungen durchzogen. Obwohl die Reichsregierung immer wieder betonte, wie viel das Reich zur öffentlichen Wohlfahrt ausgab, hatte sie selbst um 1900 weniger als zehn Prozent zur Gesamtversicherungsleistung beigetragen, die auf Grundlage der deutschen Sozialversicherungsgesetze verteilt worden war. Was deren Verwaltung betraf, hatten die Deutschen sie an ein Wirrwarr von Berufgenossenschaften, Gewerkschaftskassen und selbstverwalteten Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verbänden vergeben, das kaum weniger kompliziert war als das ih-

13 Tolman, *League for Social Service*, 474; ders., *Municipal Reform Movements*; Strong/Tolman/Bliss (Hg.), *Social Progress*; American Institute of Social Service, *Social Service*.

14 *L'Exposition de Paris*, Bd. 3, 3; *Exposition universelle internationale de 1900*, *Rapports du jury*, 19 f.

rer französischen Rivalen.¹⁵ Die Franzosen hatten zwar ihrerseits das Prinzip der Gegenseitigkeit perfektioniert, aber wie alle führenden Mitglieder des *Musée Social* wussten, schnitt Frankreich im Vergleich mit dem »individualistischen« Großbritannien hinsichtlich der Anzahl der Genossenschaften, der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, der *Friendly Societies* und der Arbeitervereine sehr schlecht ab.

Was den Wohlfahrtskapitalismus anging, so wurden seine Ansprüche überall gut sichtbar zur Schau gestellt. Trotz ihres selbstbewussten Auftretens hatten die Amerikaner hier weitaus weniger zu bieten als ihre europäischen Konkurrenten. Die französische Ausstellung zur *économie sociale* wartete mit Berichten über das Leistungssystem für Angestellte der großen französischen Eisenbahn- und Kohlebergbauunternehmen auf. Die Firma Krupp hatte ein Modell des umfangreichen Wohnungsbauprogramms und der Sozialeinrichtungen für ihre Arbeitskräfte in Essen beigesteuert. Das beeindruckendste Beispiel in der Ausstellung für vorbildliche Arbeiterunterkünfte im ausgelagerten Teil der Ausstellung im Park Bois de Vincennes war eine Kopie der schönen Fachwerkhäuser, die die *Lever Company* für ihre Facharbeiter in der Nähe von Liverpool bauen ließ, wozu sie sich in ihrer Werbekampagne selbst beglückwünschte. Die Grundzüge eines weiteren sozialpolitischen Modells – ein privat organisierter, paternalistischer Wohlfahrtsstaat, der von großen, sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewussten Unternehmern dominiert wurde – waren in Paris kaum zu übersehen. Zusammengekommen handelte es sich hier aber noch nicht um verschiedene Systeme, sondern um Tendenzen, konkurrierende Ideen, die kreuz und quer nationale Grenzen übersprangen und an die Türen jedes Gesetzgebers pochten.

Ein Besucher, der sich um die Jahrhundertwende eine ungefähre Vorstellung von Sozialpolitik machen wollte, kam an zwei weiteren konkurrierenden, gesellschaftlichen Kräften mit gewaltigem sozialem Einfluss nicht vorbei: der internationalen sozialistischen Bewegung und der internationalen Frauenbewegung. Keine von beiden ging von einem spezifischen Nationalstaat aus. Welche Rolle die Arbeiterparteien bei der Gestaltung von Sozialpolitik spielen würden, war um 1900 noch kaum absehbar. Wo die Barrieren für eine Beteiligung der Sozialisten an der Politik mit größter Härte aufrechterhalten wurden, hatten jene erhebliche Anstrengungen unternommen, innerhalb des offiziellen Staates so etwas wie ihre eigene soziale Nation aufzubauen: in Deutschland, wo die Sozialisten bis 1890 verboten waren und sich auch um 1900 immer noch einer Reihe gesetzlicher Verbote ausgesetzt sahen, sowie in Belgien, wo das Wahlrecht für männliche Arbeiter 1900 gerade einmal sieben Jahre alt war. Der Wildwuchs sozialistischer Subkulturen von Gewerkschaften, Genossenschaftsläden, Zeitungen, Sport- und Gesangsvereinen, Restaurants, Brauereien, Bäckereien, Frauenverbänden und Gesellschaften zur gegenseitigen Unterstützung aller Art stellte »eine neue, noch in ihrer Schöpfung befindliche Welt am Rande der bürgerlichen Gesellschaft und im Gegensatz zu ihr« dar, wie der belgische Sozialist Émile Vandervelde verkündete. In dieser »großen wirtschaftlichen Genossenschaft« lagen

15 Gilman, *Social Economy*, 465; Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England*.

die Grundlinien einer weiteren Antwort auf das Zeitalter des Eisens versteckt, eine egalitärere und demokratischere Form des Mutualismus, als ihn die französischen *solidaristes* sich vorstellen konnten, ins Leben gerufen durch das eigenständige Bemühen der Arbeiter selbst.¹⁶

In Fragen der Gesetzgebung war die Position der Sozialisten weitaus spannungsreicher und ambivalenter. Die Zunahme der sozialistischen Parteien um die Jahrhundertwende war größtenteils auf ihre Bereitschaft zurückzuführen, mit einem Dringlichkeitsprogramm zu sozialpolitischen Reformen in die Lokalpolitik und ins Parlament einzusteigen, das sich an Dutzenden von Punkten mit den Projekten bürgerlicher Sozialreformer deckte. Um eben dieses Dringlichkeitsprogramm durchzusetzen, hatte Alexandre Millerand 1899 eingewilligt, sich an einer gemäßigten französischen Reformregierung zu beteiligen, womit er als erster Sozialist überhaupt einen Platz in einem modernen europäischen Kabinett erhielt und in dieser Funktion sogar die Weltausstellung eröffnete. Selbst ein so überzeugter Sozialist wie Jean Jaurès konnte sich 1903 noch vorstellen, dass sich der Übergang zum Sozialismus so allmählich vollzöge, dass es einem gehen könnte wie Navigatoren, die »sich zwar bewusst waren, die Grenzen einer Hemisphäre überschritten zu haben – nicht, dass sie beim Überschreiten eine Schnur hätten sehen können, die über den Ozean gespannt war und sie vor der Überfahrt warnte, sondern dass sie nach und nach im Zuge der Weiterfahrt des Schiffes in eine neue Hemisphäre hineingeführt worden waren.«¹⁷

Doch während die bürgerlichen Sozialreformer die Zwänge der politischen Ökonomie akzeptierten, bestand die *Raison d'être* des Sozialismus in der Notwendigkeit, die Macht- und Eigentumsverhältnisse von Grund auf neu zu ordnen. Solange das nicht geschah, war die Haltung der Sozialisten gegenüber staatlicher Autorität um die Jahrhundertwende Anlass zu tiefem, inneren Konflikt. Bei dem Treffen der Zweiten Internationale in Paris verstrickten sich Anarchisten und *possibilistes*, revolutionäre Sozialisten und Reformsozialisten erneut in eine heftige Auseinandersetzung über die Legitimität eines Zusammengehens mit den politischen Institutionen der Bourgeoisie.

Die Ambivalenz dem Staat gegenüber zog sich in der Tat durch alle Arbeiterinstitutionen im nordatlantischen Wirtschaftsraum. Für die Organisatoren der Sektion zur *économie sociale* auf der Weltausstellung war es peinlich genug, dass die meisten europäischen Arbeiterorganisationen die Einladung zur Beteiligung ausgeschlagen hatten. Die *American Federation of Labor* (AFL) erhielt als einzige Teilnehmerin der Sektion für ihre Ausstellung den Großen Preis und wurde damit für ihre bloße Anwesenheit geehrt. Zutiefst getroffen von den zunehmenden gerichtlich angeordneten Verfügungen gegen gewerkschaftliche Streiks der 1890er Jahre, hegte die AFL für die Auffassung, dass sich die Arbeiter für ihr wirtschaftliches Wohlergehen vertrauensvoll auf die Gesetze verlassen sollten, ebenso wenig Sympathie wie ihre europäischen Pendants. Die Organisationen der Arbeiter und der Sozialis-

16 Hunter, *Socialist at Work*, Kap. 5; Steenson, *Not One Man! Not One Penny!*; Vandervelde, *Socialism versus the State*, 20, 124.

17 Lindemann, *History of European Socialism*, Kap. 4; Gay, *Dilemma of Democratic Socialism*. Das Zitat von Jaurès findet sich bei Hunter, *Socialists at Work*, 74.

ten trugen weitaus mehr als ihre reformistischen Konkurrenten dazu bei, die Ungerechtigkeiten zu benennen, die in der Welt aus Eisen herrschten. Innerhalb der sozialpolitischen Debatten war ihre Rolle jedoch komplizierter: Nie waren sie sich ganz sicher, was sie vom Staat erwarteten oder für welches Maß an Gerechtigkeit der Staat im Notfall sorgen konnte.¹⁸

Auch wenn Frauen nicht wirklich eine eigene Nation bildeten, mischten auch sie sich mit eigenen Interessen und Institutionen in die Debatten über Sozialpolitik ein, die sich von denjenigen der bürgerlichen Männer unterschieden, die die zentralen sozialpolitischen Foren dominierten. Im Unterschied zu den Sozialisten, die ihre Treffen in auffälliger Entfernung zum Ausstellungsgelände abhielten, kam der Internationale Frauenkongress im Zentrum der Weltausstellung zusammen. Von Beginn an war die Trennlinie zwischen den Geschlechtern bei der Sozialreform fließender und durchlässiger als diejenige zwischen bürgerlicher Sozialreform und Reformsozialismus. Aber die Akzente und Schwerpunkte, die die Frauenorganisationen in die Sozialpolitik einbrachten, waren erkennbar andere.

Des œuvres et institutions féminines war das Thema des Pariser Frauenkongresses. Dies schloss die Diskussion über Gleichberechtigung und gleiches Recht nicht aus, aber das dominierende Thema des Kongresses waren die sozialen Pflichten der Frau – nicht sich selbst gegenüber, sondern zur Erziehung, zum Schutz und zur Bildung anderer.¹⁹ Seit jeher waren in der angelsächsischen Welt in erster Linie Frauen für die Verteilung von Almosen an die Armen zuständig gewesen. Über die nächsten anderthalb Jahrzehnte hinweg organisierten reformorientierte Frauen in Europa und in den Vereinigten Staaten erfolgreiche Kampagnen für den gesetzlichen Schutz von weiblichen und minderjährigen Fabrikarbeitern, für gesetzliche Mindestlöhne für die im Handwerk beschäftigten, völlig unterbezahlten Frauen, für bezahlten Mutterschutz für berufstätige Mütter, für Einrichtungen zur medizinischen Versorgung von Schwangeren und Säuglingen, für die Milchinspektion, für Schulreformen und für eine spezielle staatliche Unterstützung für arme, alleinstehende Frauen mit Familie.

Während die dominierende Strömung in der Sozialpolitik ihren Ausgangspunkt im Beziehungsgeflecht von Lohnarbeitern und Unternehmern nahm, setzten diejenigen, die die Sozialreformen von der maternalistischen Seite aus angingen, bei der besonderen Schutzbedürftigkeit von Frauen, Kindern und Familien an. Der Großteil der sozialpolitischen Debatten drehte sich um sozialen Frieden und wirtschaftliche Gerechtigkeit, wohingegen die sozialpolitischen Debatten der Frauen von einer Rhetorik der Bedürftigkeit und des Schutzes gekennzeichnet waren. Diese beiden Stränge ließen sich nicht so eindeutig voneinander trennen, wie dies die Generation der Historiker, die die maternalistischen Impulse in der sozialpolitischen Entwicklung wiederzuentdecken half, gelegentlich unterstellte. Im frühen 20. Jahrhundert fingen nämlich Beobachter an, auf das Aufkommen eines neuen *état maternel* hinzuweisen. Indem die maternalistischen Sozialreformer sich bewusst au-

18 Forbaugh, *Shaping of the American Labor Movement*; Friedman, *Worker Militancy*; Cronin/Weiler, *Working-Class Interests*.

19 *Congrès international des œuvres et institutions féminines*.

ßerhalb des nationalistischen Konkurrenzkampfes über Sozialpolitik positionierten und ein internationales Netzwerk aufbauten, das dem der Sozialisten in Reichweite und Effizienz kaum nachstand, bildeten sie einen zweiten organisatorischen Kern, um den sich sozialpolitische Diskurse anlagern konnten.²⁰

Um 1900 herrschte also kein Konsens darüber, wie eine wirksame Gegenkraft zur Welt aus Eisen aufgebaut werden könnte. Staatlicher Paternalismus, privater Paternalismus, Mutualismus, Sozialismus, Maternalismus: All diese Schlagworte führten zu unterschiedlichen Konfigurationen von Macht und Politik. Jede Sozialpolitik, die diesen Namen verdiente, musste einen Weg finden, viele Forderungen zu berücksichtigen: die öffentliche Autorität des Staates, die moralische Stärke des freiwilligen Vereins, die ökonomischen Ressourcen der Industriekapitalisten, die demokratische Selbsthilfe der Arbeiter sowie die besonderen Bedürfnisse der von der Gesellschaft Abhängigen. In Paris war darauf keine Antwort zu finden. In den Tabellen, Pamphleten und Fotografien, die in den Sozial-Palast gestopft worden waren, ließ sich vielmehr einer der zentralen Orte und Prozesse erkennen, durch die Antworten gefunden werden würden.

Denn war diese Sektion zwischen all den Trödelbuden der Pariser Weltausstellung letzten Endes nicht eigentlich ein ganz eigener Basar, eine Welt von Wahlmöglichkeiten, ein Marktplatz für den Austausch sozialpolitischer Pläne, von den kleinsten bis zu den größten? Auch wenn seine Waren eher Ideen und Erfahrungen waren als Gebrauchsgüter, handelte es sich doch um einen Handelsplatz. Um den gemeinsamen, internationalen Komplex von Ängsten herum, den die Zeitgenossen die »soziale Frage« nannten, wurde hier eine ganze Welt von konkurrierenden Lösungsangeboten versammelt. Und die Sektion ließ einen Aspekt augenscheinlich werden, der im Rückblick zu schnell übersehen wird: die transnationale Dimension der Sozialpolitik. Nirgendwo in der nordatlantischen Welt konnte Sozialpolitik im nationalen Alleingang entworfen werden. Jeder der in Paris ausgestellten sozialpolitischen Entwürfe war in Abgrenzung zu und im Austausch mit anderen formuliert worden, und jeder wurde durch diese Prozesse weiter verändert – dies galt nicht zuletzt auch für die Nachzügler in Paris, die Amerikaner.

Erklärungsmodelle der Sozialpolitik

Es mag ungewöhnlich erscheinen, als Ausgangspunkt einer historischen Untersuchung über einige der Entscheidungen, die die amerikanische Sozialpolitik in ihren Anfangsjahren prägen sollten, das Paris von 1900 zu wählen, mit den Puffärmeln

20 Koven/Michel, *Womanly Duties*; Gordon (Hg.), *Women, the State, and Welfare*; McCarthy (Hg.), *Lady Bountiful Revisited*; Bock/Thane (Hg.), *Maternity and Gender Policies*; Cohen/Hanagan, *Politics of Gender*; Mucy, *Creating a Female Dominion*; Tyrell, *Woman's World/Woman's Empire*; Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*; Koven/Michel (Hg.), *Mothers of a New World*; Klaus, *Every Child a Lion*; Pedersen, *Family*; Gordon, *Pitied But Not Entitled*; Mink, *Wages of Motherhood*; Ladd-Taylor, *Mother-Work*; Wikander/Kessler-Harris/Lewis (Hg.), *Protecting Women*.

und gestärkten Hemden der Bourgeoisie, die sich durch die Weltausstellung schob und ihre geheimen sozialen Ängste hinter demonstrativem Stolz und Zuversicht kaschierte. Zurecht könnte man auf den Gedanken kommen, es sei doch besser, im Chicagoer *packing house district* der Jahrhundertwende zu beginnen, wo die stinkende Luft, die überbelegten Bretterschläge und die Arbeitsimmigranten, die zum niedrigsten Lohn angeheuert wurden, den der Arbeitsmarkt hergab, Resultat eben jener Kostenkalkulationen waren, die auch noch den kleinsten Rest eines jeden Schweins mit Ausnahme seines Quiekens vermarkteten (wie die Packer prahlten). Vielleicht sollte man besser in der Versammlungshalle einer Chicagoer Gewerkschaft anfangen, oder eingezwängt zwischen den verärgerten Männern auf einer der Arbeitslosendemonstrationen, die bei jedem Nachlassen der Konjunktur wieder anschwellen. Vielleicht sollte man besser in den Sitzungssälen der Wohlfahrtskapitalisten beginnen, oder in den Büroräumen einer der von ihnen gegründeten, miteinander verbundenen Lobbystellen, deren Aufgabe es war, den Lenkern des Staates die spezifischen sozialen Interessen des Großkapitals vor Augen zu führen. Vielleicht sollte man mit dem Aufbau des Staates selbst einsetzen, und mit der Mischung von Parteibonzen und Bürokraten, die ihn verwaltete. Vielleicht wäre es sogar noch besser, mit dem Gespräch zwischen einer armen Mutter und dem Besucher eines Wohltätigkeitsvereins in einer Mietskaserne von Hell's Kitchen in New York City zu beginnen, oder auch mit dem Anstehen in einer nach Hautfarben getrennten Schlange auf einem ländlichen Fürsorgeamt im Süden.

Die bekanntesten Erklärungsmodelle zur Sozialpolitik haben ihren Ausgangspunkt nun in der Tat von jeweils einem dieser Orte genommen. Da der transnationale Zugriff auf die Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik einige der Rahmenbedingungen und Thesen früherer Erklärungsmodelle integriert, gleichzeitig aber auch andere in Frage stellt, ist es wichtig, sich einen Moment lang mit ihren Behauptungen und ihrer Entstehungsgeschichte auseinanderzusetzen.²¹

Die ersten Historiker der Sozialpolitik schrieben dicht am Archivmaterial, das die führenden Köpfe der Sozialreform hinterlassen hatten. In ihrer Wahrnehmung war die Sozialreform kein abstraktes Gedankengebäude, sondern Teil ihres unmittelbaren Erlebens. Das typische Betätigungsfeld für Sozialpolitik lag dort, wo sich das individuelle Gewissen an den Grausamkeiten, dem Elend, der Ungerechtigkeit und der Ineffizienz des modernen Lebens stieß. In dieser Erzählstrategie spiegelten sich die von den Reformern selbst gewählten Deutungen der Ereignisse wider. Aufklärung und Bekanntmachung waren die zentralen Aufgaben der Sozialpolitik. Es war wirklich keine leichte Aufgabe, gegen die inneren Sperrn des zeit- und klassen gebundenen Ichs der Reformen und gegen den äußeren gesellschaftlichen Widerstand von Gleichgültigkeit und Ablehnung zu verdeutlichen, wie dringlich Bedürftigkeit und Gerechtigkeit waren.²²

21 Für einen allgemeinen Überblick über diese Debatten siehe Briggs, *Welfare State*; Quadagno, *Theories of the Welfare State*; Ritter, *Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates*; Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*; sowie die Beiträge in Castles (Hg.), *Comparative History of Public Policy*.

22 Zu den besten Arbeiten in dieser Richtung zählen Bremner, *From the Depths*; Lubove, *Struggle for Social Security*; Patterson, *America's Struggle against Poverty*.

Die Sozialwissenschaftler, die vergleichende Untersuchungen über sozialpolitische Konzepte in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg vorantrieben, konnten mit diesen lokalen, biographischen Zusammenhängen nur wenig anfangen. Als Anhänger von globalen Fortschrittstheorien legten sie ihre Untersuchungen international an. Außerdem waren sie in großem Maße evolutionär – und das eigentlich schon fast automatisch. Angesichts der wachsenden Sozialausgaben von konservativen wie progressiven Regierungssystemen in den 1950er und 1960er Jahren kam es vielen führenden Sozialwissenschaftlern der Nachkriegszeit so vor, als sei die Logik der Anhäufung von Überschusskapital allein in der Lage, die sozialen Schieflagen auszugleichen, die die kapitalistischen Revolutionen in der Produktion verursacht hatten. Solange das Volkseinkommen wuchs, das schienen die Daten nahezulegen, stiegen auch die Ausgaben für Bildung, Wohlfahrt und Sozialwesen. Im Rahmen dieses konvergierenden Entwicklungsgesetzes waren anscheinend weder die Kärnerarbeit sozialen *muckrakings* noch die Kontingenz von Geschichte und Politik von entscheidender Bedeutung.²³

Die Annahme, die Sozialausgaben würden immer weiter wachsen, wurde schon bald widerlegt. Als in den schwierigen 1970er Jahren in Europa und Nordamerika die Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit in Gefahr gerieten, rückte plötzlich der *politische* Aspekt der Sozialpolitik ins Blickfeld. Eine Folge war, dass die Kategorie »Klasse« in das Zentrum sozialpolitischer Analysen gestellt wurde – allerdings mit äußerst zwiespältigen Folgen.

Für viele der frühen Vertreter einer klassenorientierten Analyse bestand der zentrale Aspekt der Sozialpolitik in der Aufweichung der Machtverhältnisse von unten nach oben. Die sozialdemokratischen Parteien auf dem europäischen Festland, die *Labour Party* in Großbritannien und der *Congress of Industrial Organizations* (CIO) sowie die Linke des *New Deal* in den Vereinigten Staaten hatten eine große Welle der Hoffnung und des Aufbegehrens ausgelöst und damit zur Entstehung der Wohlfahrtsstaaten des 20. Jahrhunderts beigetragen. Dort, wo die Arbeiterklasse nicht die Möglichkeit hatte, für sich selbst politisch tätig zu werden, hatte sie ihre Ziele durchgesetzt, indem sie der machthabenden Klasse Zugeständnisse abrang: durch Streiks und Widerstand am Arbeitsplatz, durch Aufstände und Demonstrationen, oder durch die Drohung, das Gleichgewicht zwischen den Parteien zu stören.²⁴

Kaum war jedoch diese These formuliert, stellten die radikalen Kritiker des »sozialdemokratischen Erklärungsmodells« der Sozialpolitik die Klassenbeziehungen in der sozialpolitischen Theorie auf den Kopf. Die Sozialpolitik ströme nicht von

23 Wilensky, *Welfare State and Equality*; Flora/Heidenheimer (Hg.), *Development of Welfare States*. Zur Kritik vgl. Ashford, *Whig Interpretation of the Welfare State*; Castles/McKinlay, *Public Welfare Provision*; Goldthorpe, *End of Convergence*; Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*.

24 Esping-Andersen, *Politics against Markets*; Hollingsworth/Hanneman, *Working-Class Power*; Katznelson, *Considerations on Social Democracy*; Myles, *Old Age in the Welfare State*; Fox Piven/Cloward, *New Class War*. Zu den Grenzen der »sozialdemokratischen« Interpretation von Sozialpolitik vgl. Pelling, *Working Class and the Origins of the Welfare State*; sowie Thane, *Working Class and State Welfare: in Britain*.

den Massen aus von unten nach oben, konterten sie; weitaus häufiger werde sie als eine Reihe von Rettungsaktionen von oben erlassen. Deren Form richte sich danach, wie es der herrschenden Elite gelinge, die Infragestellung ihrer Herrschaft zu verhindern, die Arbeiterklasse von eigenständiger politischer Mobilisierung abzuhalten und eine echte Demokratisierung im sozialen Bereich zu vermeiden. Unter Bismarck sei Sozialpolitik in Deutschland das Werk einer von Junkern dominierten, »feudalen« Elite gewesen, die auf neue, vorteilhafte Mittel in ihrem Abwehrkampf gegen die Kräfte der Volksdemokratie gesetzt habe. In modernen Nationalstaaten komme diese Rolle den Männern der Hochfinanz und des Großkapitals zu. Wohlfahrtskapitalisten, denen ihre Experimente mit einer fortschrittlicheren Lohn- und Arbeitspolitik zu einem Wettbewerbsnachteil gereichten, spielten in dieser Hinsicht oftmals eine Schlüsselrolle. Aber immer noch gäben die Besitzenden den Ton an. Beide, die modernen und die »feudalen« Eliten, bedienten sich der Sozialpolitik im Grunde genommen auf die gleiche Weise: Von der jeweiligen an der Macht befindlichen Klasse gelenkt, hangele sich der Staat von einer Behelfsmaßnahme zur nächsten, schaffe Ablenkung, neutralisiere, befriede oder ergreife vorbeugende Maßnahmen, um die herrschenden Macht- und Besitzverhältnisse zu erhalten.²⁵

Angeblich brachte diese neue Betonung des Klassenaspekts die Politik zurück ins Zentrum der Sozialpolitik. Skeptiker verwiesen jedoch darauf, dass das politische Element sowohl in der kritischen als auch in der sozialdemokratischen Lesart der Sozialpolitik weitaus schwächer war, als es den Anschein hatte. Indem die klassenbezogenen Interpretationen der Sozialpolitik den Staat auf ein Instrument der herrschenden Klasse reduzierten, sprachen sie dem politischen Bereich ab, selbst von historischer Bedeutung zu sein. An eben dieser Stelle mischte sich eine dritte Gruppe, die die politischen Auswirkungen sozialpolitischer Theorien untersuchte, in die Debatte ein. Der Betonung von Strukturen durch die Linken brachte sie zwar Verständnis entgegen, zeigte sich allerdings nicht überzeugt von der These, der Staat sei ein Gefangener der wirtschaftlichen Interessen, die um ihn kreisten. Ihr anfängliches Festhalten an der »Autonomie« des Staates gegenüber den Klasseninteressen, die sich um ihn herum anlagerten, stellte sich als Fehlschlag heraus. Was die Befürworter eines »staatszentrierten« Ansatzes bei der Untersuchung der Sozialpolitik mit größerem Erfolg zu behaupten begannen, war die Existenz eines ausreichend großen Abstands zwischen Klasseninteressen und politischen Prozessen, um Letztere zu einem wichtigen, eigenständigen Gestaltungsraum für Sozialpolitik werden zu lassen. Dieser Ansatz wird inzwischen allgemein als »institutionell-politischer, prozessualer« Ansatz zur Untersuchung von Sozialpolitik beschrieben. Er zeichnet sich durch die genaue Beobachtung der politischen Strukturen auf mehreren Ebenen aus: die administrativen Fähigkeiten (und Unfähigkeiten) des Staates, die

25 Wehler, Das deutsche Kaiserreich; Jenkins/Bents, Social Protest; Quadagno, Welfare Capitalism; Gordon, New Deals. Kritisch und einschränkend Nipperdey, Wehlers »Kaiserreich«; Mitchell, Bonapartism; Melling, Welfare Capitalism; Berkowitz/McQuaid, Creating the Welfare State; Amenta/Parikh, Capitalists Did Not Want the Social Security Act; sowie allgemeiner Block, Revising State Theory; Offe, Contradictions of the Welfare State; Skocpol, Political Response to Capitalist Crisis.

Zusammensetzung der Parteien und der Wählerschaft sowie das strukturell vorgegebene Erbe früherer politischer Entscheidungen.²⁶

Schließlich erschien denjenigen, die sich Sozialpolitik aus nächster Nähe von der Empfängerseite aus ansahen, ein ganz anderes Thema als das wichtigste. Aus der Nähe betrachtet, können die Repräsentanten der Sozialpolitik helfen und Dinge möglich machen, sie können vielleicht bescheidene Zuwächse an Gerechtigkeit bewirken, aber sie setzen auch Disziplin durch. Schon bei der Einordnung der Bürger in verschiedene soziale Kategorien werden die Empfänger staatlicher Hilfeleistungen genau geprüft und eingeteilt: in Fürsorgeempfänger und »arbeitsfähige« Arme, die nur *earned income credits* und Lebensmittelmarken bekommen, in »Minderheiten«, die für *affirmative-action*-Programme in Betracht kommen und »Mehrheiten«, auf die das nicht zutrifft, in Personen mit »Familien« und Personen, die nur zusammen leben. So ordnen und erfassen die Gesetze der Sozialpolitik viele Lebensbereiche. Denselben Effekt haben die Regeln, die die Sozialpolitik allem auferlegt, was sie berührt. Die Disziplinierung von Geist und Körper, die die modernen Wohlfahrtsstaaten bewirken, komme nicht nur den maßgeblichen Wirtschaftsinteressen des Staates zugute, wird behauptet. Sie gestatte außerdem die Reproduktion der dominierenden sozialen Ordnung, seien es die Kleinfamilien, die herrschenden sexuellen Konventionen oder die dominierende Wertestruktur. Die herkömmliche Definition von Politik greife hier zu kurz; die eigentliche Antriebskraft der Sozialpolitik sei die Disziplinierung.²⁷

Für jeden dieser Ansätze lassen sich schlagende Beispiele anführen. Das Problem der historischen Erklärung der Sozialpolitik beruht nicht darauf, dass zu weit greifende Theorien mit zu wenig Material belegt werden, sondern darauf, dass eine Fülle von Material auf theoretische Modelle bezogen wird, die zu eng sind, um dieses zu integrieren. Von Jacob Riis' Feldzug gegen die Slums und Spelunken in dem noch kaum regulierten privaten Wohnungsmarkt im New York der 1890er Jahre bis hin zu Florence Kelleys Kampagne zur Kontrolle der Arbeitsbedingungen in Ausbeuterbetrieben hat die Fortschrittsrhetorik ihre unverkennbaren Spuren hinterlassen. In den Jahren des Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg, als sich Regierungskoalitionen jedweder Couleur für die gesellschaftlichen Forderungen nach wohlfahrtsstaatlichen Leistungen aufgeschlossen zeigten, hat die Wohlfahrtspolitik anscheinend viele Federn gelassen. Als diese Ära zu Ende ging, war nicht zu verkennen, dass sozialstaatliche Ideen dort am besten überlebten, wo die parlamentarische Beteiligung der Arbeiterklasse am ausgeprägtesten war. Die Geschichte der Sozialpolitik hält ebenso deutliche Beispiele für von unten erzwungene Gesetzgebungen (Altersrente in Großbritannien 1908) wie von oben durchgesetzte Sozialpolitik (Arbeiter-sozialversicherung in Deutschland zwischen 1883 und 1889) bereit. Regierungen

26 Evans/Rueschemeyer/Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*; Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers*; Skocpol/Ikenberry, *Political Formation of the American Welfare State*; Weir/Skocpol, *State Structures*; Leman, *Collapse of Welfare Reform*; Davidson/Lowe, *Bureaucracy and Innovation*.

27 Gerstenberger, *Poor and the Respectable Worker*; Gorham, *Ambiguous Practices*; Gordon, *What Does Welfare Regulate?*; Nelson, *Origins of the Two-Channel Welfare State*. Kritisch dazu siehe Krieken, *Poverty of Social Control*.

sind nicht nur die Schnittstelle von Interessen; ihre Fähigkeit zur Umsetzung von Politik, ihr vorgegebener Weg der Entscheidungsfindung und das Beharrungsvermögen bereits getroffener Entscheidungen spielen alle unverkennbar eine Rolle in der Gestaltung von Sozialpolitik. Was die Disziplinierung durch die Sozialpolitik im Alltag betrifft, so sollte niemand, der schon einmal in einer Schlange auf dem Sozialamt oder in der Notaufnahme eines öffentlichen Krankenhauses stand, ihre Macht und Wirkung unterschätzen.

Insofern liegt jedem dieser Erklärungsmodelle ein breiter Wahrheitsanspruch zugrunde. Aber keines ist für sich genommen ausreichend. Not und Schutzbedürfnis verursachen allein noch nicht mehr als vorübergehende Verlegenheit. Das automatische Wachstum des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit war eine Illusion und sozialwissenschaftlichen Modernisierungstheorien geschuldet. Die gegenseitige Annäherung sozialpolitischer Systeme war in dem Ausmaß, wie sie eintrat, nicht historisch bedingt; sie war vielmehr durch die harte Arbeit von Maklern und Vermittlern *herbeigeführt* worden. Auch Klasseninteressen sind nicht einfach Determinanten der Sozialpolitik. Als in Großbritannien und Schweden nach dem Zweiten Weltkrieg die historische Stunde der Sozialdemokratie schlug, nutzten die Arbeiterparteien die Gelegenheit, so gut sie konnten. Aber ihr Handeln bestand zum größten Teil darin, bereits bestehende politische Praktiken zu erweitern, die zu einer Zeit ins Leben gerufen worden waren, als die Arbeiterparteien nur kurzzeitig und begrenzt Zugang zur Macht hatten und sehr zwiespältige Gefühle hinsichtlich ihrer Ausübung hegten. Die herrschenden Eliten verhielten sich nicht eindeutiger, was ihre Interessen anging. Für jeden Bismarck in den 1880er oder jeden Gerard Swope in den 1930er Jahren gab es Hunderte von Grundbesitzern und Industriekapitänen, die sich instinktiv jeder Einmischung in den Markt zum Zweck umverteilender Maßnahmen widersetzen. Auch wenn Sozialpolitik im Einzelfall disziplinierend wirkt, konnten genauere Untersuchungen zeigen, dass ihr Widerstand entgegengesetzt und dass sie manipuliert und zweckentfremdet wurde.

Kurz gesagt, es kann keine einzige sozialpolitische Maßnahme einen eindeutigen Entstehungsort beanspruchen, eine monokausale *Raison d'être*, und noch viel weniger eindeutige Folgen. Der Bereich der Sozialpolitik ist zu weiträumig, um von einem einzigen Erklärungsmodell oder einer einzigen Personengruppe beherrscht zu werden. Auch die sich in ihm abspielenden Prozesse sind vielfältig: Mitgefühl, Empörung, Bloßstellung, Bekanntmachung, Aufruhr, Mobilisierung, Erfindung, Lobbyarbeit, Befriedung, Vorsorge, Berechnung, Kompromiss, Durchsetzung, Verwaltung und Manipulation gehören dazu.

In diesem Zusammenhang gelangen wir wieder zu den im Jahr 1900 im Pariser Sozial-Palast ausgestellten Projekten und Ideen. Aus dem Geflecht der ineinander verstrickten sozialpolitischen Prozesse griff die Ausstellung zur *économie sociale* nur einen einzelnen Strang heraus. Aber dieser eine war unentbehrlich: den Prozess, den Hugh Hecló einst denjenigen des *puzzling through* [»Ausprobierens«] nannte, vom Problem zu seinem potenziellen Korrektiv. »Die Politik«, schrieb er, »findet ihren Ursprung nicht nur in der Macht, sondern auch in der Unsicherheit«, nicht nur

in der Beherrschung, sondern auch im Tüfteln. Denjenigen, die »Macht« ausüben, kommt der Bereich des Manövers, der Entscheidung und der Verwaltung zu; denjenigen, die »tüfteln«, das Vorgeben von Programmen und Alternativen.²⁸

Die eifrigsten Konferenz- und Ausstellungsbesucher im Sozial-Palast zählten zu der zweiten Gruppe. Schließlich wurden ihre Anliegen dort auch am deutlichsten artikuliert. Kein Gemeinwesen im nordatlantischen Wirtschaftsraum konnte es sich leisten, auf sie zu verzichten. Einige, die diese Rolle übernahmen, fungierten als Politikberater, wie Theodor Lohmann, der Vordenker der frühen Bismarckschen Vorschläge zur Sozialversicherung; wie William Beveridge, der wichtigste intellektuelle Architekt des britischen Wohlfahrtsstaates nach 1945; wie die Stockholmer Ökonomen der 1930er Jahre; und wie die *brain trusters*, die dazu beitrugen, Franklin Roosevelts Gespür in die Praxis des *New Deal* umzusetzen. Um sie alle herum existierte jedoch ein noch größerer Diskussions- und Debattenzusammenhang. Dieser reichte von politischen Foren zwischen universitärem Sachverstand und staatlicher Politik, Interessengruppen, offiziellen internationalen Kongressen und inoffiziellen Zusammenkünften von Intellektuellen zu Meinungsblättern und Zeitschriften, die die sozialpolitische Praxis zum Inhalt hatten. Das war der Bereich, in dem die Ideen, die Alternativen und die Lösungen geäußert wurden, die Sozialpolitik erst ermöglichten.

Die sozialpolitischen Tüftler und Erfinder, die Publizisten und Nachrichtengeier, die Politikexperten und Makler, die auf diese Weise die Lücke zwischen Bedürfnissen und Lösungen der *économie sociale* ausfüllten, machten jedoch keine Sozialpolitik. Ohne eine feste institutionelle Verankerung innerhalb oder außerhalb des Staates übten sie nie sichtbar politische Macht aus. Zu einem überproportional großen Anteil entstammten sie aus jenem Teil der Mittelschicht, den die raue Macht des Industriekapitalismus zutiefst verunsichert hatte. Aber die Unsicherheit über die eigene Klassenzugehörigkeit war ein Identitätsmerkmal, das ihnen allen gemeinsam war. Immer wieder erwies sich der Mittelstand, aus dem so viele von ihnen stammten, als ein wankelmütiger und unzuverlässiger Unterstützer derjenigen sozialpolitischen Maßnahmen, die sie propagierten.

Darüber hinaus waren die meisten von ihnen keine staatlichen Funktionäre. Die »staatszentrierten« Untersuchungen über diese Zeit haben nicht angemessen berücksichtigt, wie verschwommen die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft in den meisten europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten blieb, wie klein der Staatsapparat war und wie abhängig von zeitweilig geliehenem Sachverstand. Selbst für die wichtigsten Akteure der Sozialpolitik war der Staatsdienst typischerweise eher eine Episode als eine Karriereleiter. Die bedeutendsten Vordenker des *Social Security Act* von 1935 kamen auf der Grundlage von Drei- oder Sechsmonatsverträgen zum *New Deal*; William Beveridge schrieb seinen *Report*, während er zum wiederholten Mal von seinem Regierungsamt freigestellt war. Die Universitäten bildeten für einige dieser Persönlichkeiten eine sichere Nische: Immerhin wurden die zentralen intellektuellen Begriffe der modernen Sozialpolitik zwischen 1870 und

28 Hecló, *Modern Social Politics*, 305.

1880 an den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten der Universitäten von Berlin bis Baltimore geprägt. Doch für den größten Teil dieser Zeit waren die Hochschulen nur unsichere Zufluchtsorte für diejenigen, die sich zu tief in Kontroversen verstrickten. Von Charles Booth, einem Reeder, der sich durch seine Untersuchungen über London einen Namen als weltweit führende Autorität auf dem Gebiet der Ökologie der städtischen Armut gemacht hatte, über William Beveridge, der als Bewohner der Sozialwohnungen von *Toynbee Hall* zu den wirtschaftlichen Aspekten von Arbeitslosigkeit forschte, bis hin zu dem perfekten Paar von Autodidakten, Sidney und Beatrice Webb, waren viele Schlüsselfiguren dieser Zeit selbst ernannte Experten, die sich an den intellektuellen Rändern eines noch nicht vollkommen professionalisierten Bereichs bewegten. Die transatlantische Ära der Sozialpolitik war in vielerlei Hinsicht ein Zeitalter der Dilettanten.

Diese Persönlichkeiten waren nicht die Ausführenden der Sozialpolitik. Nirgendwo hatten sie Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren. Ihre Vorschläge wurden einzig und allein vorgebracht, um von Leuten angegriffen und verändert zu werden, die nicht in politischen Kategorien dachten, sondern ihre eigenen Interessen im Blick hatten. Dennoch hätte die Sozialpolitik ohne ihre Ideen, ohne ihren intellektuellen Beitrag zur Begriffsbildung in den Debatten nicht Gestalt annehmen können. Die bürgerlichen Reformprojekte des *Musée Social*, die gesellschaftlichen Strategien des deutschen Kaiserreichs, das Dringlichkeitsprogramm der Reformsozialisten, der amerikanische *New Deal* und die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten der 1940er und 1950er Jahre beruhten alle auf ihrer Arbeit. Ob nun der politische Druck zur Umsetzung ihrer Ideen in Gesetzgebung von oben oder von unten kam: Die programmatischen Bestandteile der Sozialpolitik des späten 19. und des frühen 20. Jahrhunderts waren in erstaunlichem Ausmaß ihr Werk.

Da ihre Interessen nicht bei einem systematischen Verständnis der Gesellschaft oder der Politik ansetzten, sondern bei einzelnen Problemlösungen und praktischen Maßnahmen im sozialen Bereich, waren sie so diffus wie der Begriff *économie sociale* selbst. Ihr Vokabular ließ auf weit reichende, sehr allgemeine Problemfelder schließen: »die soziale Frage«, »die Arbeiterfrage«, das »Problem der Städte«, die Probleme von »Kooperation« und »Gemeinschaft«. Ihre Projekte wurden *ad hoc* und von Fall zu Fall auf eine Weise umgesetzt, die den Kategorien einer spezialisierteren Epoche Hohn spotten würde. Aber ihre Energien entbehrten nicht jeder Ordnung. Da die übergreifenden Aspekte ihrer Vorgehensweise zum Verständnis der folgenden Kapitel unentbehrlich sind, ist es lohnend, sie zu Tage zu befördern.

Wenn man einen Bewohner von New York City im frühen 20. Jahrhundert gebeten hätte, einen so vagen Begriff wie »soziale Frage« zu definieren, hätte ihm nichts Besseres einfallen können, als auf die Namensschilder in der Eingangshalle des *United Charities Building* an der Ecke der Twenty-Second Street und der Fourth Avenue zu deuten. Fünf Blöcke weiter südlich befand sich der Union Square, der riesige Versammlungsort der Stadt, auf dem Radikale und Arbeiter ihre politischen Forderungen vortrugen. Die großen Gewerkschaften der Textilarbeiter waren dort sehr präsent, und in den 1930er Jahren auch die sozialistischen und kommunistischen Parteien der Stadt. Der Union Square war der Treffpunkt für die jährliche

May Day Parade und Aufmarschplatz für die größte Arbeitslosendemonstration in den Jahren der Weltwirtschaftskrise. Das *Charities Building* war hingegen der städtische Treffpunkt für bürgerliche Sozialpolitik.

Die Zahl der Institutionen, die irgendwann einmal im *United Charities Building* ihren Sitz hatten, war unüberschaubar: Die *National Consumers' League* von Florence Kelley, das *National Child Labor Committee*, die *National Housing Association*, die *New York School of Philanthropy*, die *Commission on the Church in Social Service of the Federal Council of Churches*, die beiden größten privaten Wohltätigkeitsvereine der Stadt, die Redaktion der Zeitschrift *Survey*, einer Informationsstelle für Innovationen im Bereich der Sozialpolitik und jeder Art von Debatten, sowie eine Bibliothek, die »von jedem benutzt wurde, der sich mit sozialer Fürsorge befasste«, wie sich Franklin Roosevelts Arbeitsministerin erinnerte. Wurden diesen verschiedenen Institutionen ihre Büroräume zu klein, zogen die wenigsten weiter weg als ein paar Blöcke. Zwei Häuser vom *United Charities Building* entfernt befand sich 1905 das *Institute of Social Service* von William Tolman. Die Geschäftsräume der *American Association for Labor Legislation* lagen einen Block weiter nördlich. Weniger als einen Block in Richtung Osten befand sich die Zentrale der *Russell Sage Foundation*, die überall ihr Geld und ihre Finger im Spiel hatte, vom Gesundheitswesen und der Tuberkulosevorbeugung bis hin zu Kinderarbeit und Förderung von städtischen Spielplätzen, städtischen Sozialberichten, zinsgünstigen Pfandhäusern, dem Stand der Lohnarbeit von Frauen, Hausordnungen in Mietshäusern, Volksschulen für die Bewohner der Appalachen, der Erstellung eines Regionalplans für New York City und Umgebung und dem Bau einer Modellvorstadt in *Forest Hill Gardens* auf Long Island. In New York City war das Geflecht von miteinander verbundenen Personen, Geldern und Themen besonders ausgeprägt, aber die entsprechenden Kreise in Chicago, Madison, Frankfurt, Berlin, London und Paris gaben mehr oder weniger das gleiche Bild ab.²⁹

Angesichts derart ernsthafter, eklektischer Bemühungen haben Historiker oft zu Vereinfachungen geneigt und in der Sozialpolitik des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts die Geburtswehen der sozialstaatlichen Systeme der zweiten Jahrhunderthälfte erkennen wollen. Dieser Schluss ist jedoch falsch und fordert zu Widerspruch heraus. Keiner der Akteure betrachtete den »Wohlfahrtsstaat« als ein Endziel. Der Etatismus des Wohlfahrtsstaates stand, wie oben erläutert, nicht von vornherein fest. Wie die französischen *solidaristes* waren viele der aktivsten Befürworter von Sozialpolitik der Auffassung, der Staat erfülle seine sozialen Pflichten am besten dadurch, indem er die freiwilligen Zusammenschlüsse innerhalb der Gesellschaft unterstützte, wie Gewerkschaften, Genossenschaftsvereine und die verschiedensten Gesellschaften zur gegenseitigen Hilfe. Man könnte sie als »Subsidiaritätssysteme« bezeichnen – und im Europa des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts trugen sie einen Großteil der sozialpolitischen Last. Und selbst dort, wo die Vordenker der Sozialpolitik auf direktes Regierungshandeln setzten, sahen sie ebenso oft Kommunal-

²⁹ Bremer, *Depression Winters*, 8 ff.; Glenn, *Russell Sage Foundation*.

verwaltungen als Schlüsselinstitution in der Wohlfahrt an, wie sie diese Rolle dem Nationalstaat zuschrieben.

Wenn schon der Begriff »Staat« ein schillernder ist, so gilt dies auf noch auf subtilere Weise für den Begriff »Wohlfahrt«. Während der längsten Zeit der hier untersuchten Periode klang er zu sehr nach Arbeitgeber- oder Staatspaternalismus; und das engte seine Bedeutung ein. Das *National Civic Federation's Welfare Department* befasste sich in den Anfangsjahren des Jahrhunderts mit bereitgestellten Kantinen, Toiletten, Personalbüros und Sicherheitsvorkehrungen von Seiten der Arbeitgeber. Die zur gleichen Zeit bestehende deutsche Centralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen kümmerte sich um genau dieselben Bereiche. Auch wenn der Begriff »Wohlfahrtsstaat« immer wieder vereinzelt gebraucht worden war, wurde er erst Ende der 1940er Jahre zu einem gängigen Ausdruck. Er tauchte als neues Schlagwort im Abwehrkampf der *Republican Party* gegen die letzten Überreste des *New Deal* auf, gelangte von hier zu den britischen Gegnern der Reformen der *Labour*-Regierung und wurde schließlich in einer Art sprachlicher Trotzreaktion in den Jahren 1949 und 1950 von der britischen *Labour Party* selbst übernommen. In Deutschland lautet der entsprechende Begriff bis heute nicht »Wohlfahrtsstaat«, sondern »Sozialstaat«. Der »Wohlfahrtsstaat« war nicht das explizite Ziel seiner Vordenker, sondern eine Bezeichnung, die der Realität hinterherhinkte.³⁰

Dieser Befund ist nicht nur in sprachlicher Hinsicht relevant. Von den Bereichen des heutigen Wohlfahrtsstaates auf die Vergangenheit zu schließen, ist zu eng gedacht und verzerrt das Bild. Heutzutage ist der Wohlfahrtsstaat im Grunde genommen ein Sozialversicherungsstaat, der seinen Bürgern ein gewisses Maß an Absicherung im Alter und im Krankheitsfall garantiert. Gleichzeitig ist er ein Fürsorgestaat (insbesondere im amerikanischen Wortgebrauch), der denjenigen, die durch die Maschen des wohlfahrtsstaatlichen Netzes in die Sozialhilfe abgerutscht sind, widerwillig Unterstützungszahlungen leistet. Aber die Sozialversicherung war nur ein untergeordneter Punkt auf einer nach allen Richtungen hin offenen sozialpolitischen Agenda, die 1900 in Paris in Dutzenden von Unterabteilungen behandelt wurde. Der deutsche Verein für Socialpolitik, dessen zwischen 1873 und 1914 erschienene, 143-bändige Schriftenreihe zur Sozialforschung den detailliertesten Überblick überhaupt über das Gebiet der »Sozialpolitik« vor dem Ersten Weltkrieg erlaubt, widmete sich allen möglichen Themen, von Streiks und Gewerkschaften zu Wohnungsbau und Stadtverwaltung, Wucher und Kreditvergabe, den Zuständen in der Landwirtschaft, dem Handel und dem Steuersystem.³¹ In den Vereinigten Staaten führt das Nachvollziehen der sozialpolitischen Vorhaben zu Themen wie: Besitzverhältnisse bei Straßenbahnen, Stadtplanung, Risiken der Lohnarbeit, »Staatssozialismus« in Kriegszeiten, Arbeitspolitik, die soziale Erneuerung auf dem Land und das Ringen um einen »modernen« Wohnungsbau. Was Sozialpolitik tatsächlich hieß, lässt sich nur nachvollziehen, wenn man die miteinander verbundenen und sich überschneidenden Anliegen derjenigen verfolgt, die sich dafür engagierten.

³⁰ Kish Sklar, *Historical Foundations of Women's Power*, 49; Pelling, *Labour Governments*, 117 f.

³¹ Schriften des Vereins für Socialpolitik.

So wahllos diese Aufzählungen auch erscheinen mögen, waren sie doch alles andere als unstrukturiert. Wenngleich die Schlüsselbegriffe der Diskussionspartner auch vage waren – *économie sociale*, die »soziale Frage«, Sozialpolitik –, so hatten sie doch ihre eigenen Reichweiten und Bedeutungen. In den seltensten Fällen wollten diejenigen, die in ihrem Bereich arbeiteten, die zugrunde liegenden Besitzverhältnisse ändern. Eben das wollte Gide zum Ausdruck bringen, als er die *économie sociale* dem Gebiet der politischen Ökonomie zuordnete. Vielmehr tasteten sie sich zu einem Modell vor, das sie alle als Mittelweg zwischen den Klippen eines unbarmherzigen ökonomischen Individualismus und den Untiefen eines allgemeinen Etatismus betrachteten. Sie lebten in einer Welt der Waren und Märkte, sehr sichtbarer Märkte mit Ständen und Hausierern mit Handkarren, überfüllten Arbeitsvermittlungsstellen und von Landarbeitern gesäumten Straßen, die abwarteten, ob sie ihre Arbeitskraft an diesem Tag würden verkaufen können. Die reformorientierten Vordenker der Sozialpolitik konnten sich weder vorstellen, dass man ohne Märkte auskommen könnte, noch dass die Welt besser würde, wenn man es versuchte.

Aber nicht alles gehörte auf den Markt. Das war letztlich der rote Faden, der alle Anliegen dieser Menschen durchzog. Ob es sich um Vorkämpfer gegen Kinderarbeit handelte, die darauf bestanden, Kinder aus dem Markt für Industriearbeit herauszunehmen, oder um Ökonomen, die eine Kampagne zur Kommunalisierung sogenannter natürlicher Monopole starteten, oder um Stadtplaner, die versuchten, die Preise für die Nutzung des städtischen Bodens niedrig zu halten, oder um Reformeure des Wohnungsbaus, die überzeugt waren, dass die armen Arbeiter angesichts des unkontrollierten Spiels zwischen städtischem Grund und Boden und den Bauunternehmern nie angemessen untergebracht werden könnten, oder um Reformeure der Landwirtschaft, die dafür kämpften, die individuellen Tauschbedingungen auf dem Land zu vergesellschaften, oder um Sozialversicherungsexperten, die sich bemühten, die Risiken von kommodifizierter Arbeit abzuschwächen – auf die eine oder andere Art und Weise verwiesen all diese Projekte auf ein gemeinsames Motiv. Die Befürworter der Sozialpolitik versuchten, gegen den Druck der Kommodifizierung bestimmte Elemente aus den Abläufen des Marktes auszugliedern, ja sogar die Bereiche des Marktes zurückzudrängen, deren soziale Kosten sich als zu hoch erwiesen hatten. In ihrem Vokabular kam zwar der Begriff, den Gøsta Esping-Andersen in einem anderen Zusammenhang dafür gebraucht hat – »De-Kommodifizierung« –, noch nicht vor. Er entspricht ihren zentralen Anliegen aber besser als »Wohlfahrtsstaat«.³² Einzig und allein von diesem einen roten Faden ausgehend, entwickelten diese verschiedenen Projekte ihre stillschweigende Logik.

Der Aspekt der »De-Kommodifizierung« der Sozialpolitik unterscheidet sie von den Zielen einer anderen Gruppe, die den Staat im Grunde als ein geschäftsförderndes Instrument ansah. In ihrem Bemühen, sich das wirtschaftliche Potenzial des Staates zunutze zu machen, ähnelten sie den Anhängern der *économie sociale*. Profiteure, die die wirtschaftliche Entwicklung nicht aus dem Blick verloren, gab es auf beiden Seiten des Atlantiks zuhauf. Im 19. Jahrhundert waren ihre wichtigste Er-

32 Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Kap. 2.

findung die Schutzzölle, aber man begegnete ihnen überall dort wieder, wo Investitionen und Handel die Spur eines Steueraufkommens, besondere Rechtsvorteile oder einen wirtschaftlichen Anreiz interessant machten. Die zeitgenössischen Beobachter, die sich mehr auf die Präsenz des Staates als auf seine Absichten konzentrierten, haben diese beiden Anliegen manchmal verwechselt. Allerdings trafen diese beiden Bestrebungen tatsächlich hin und wieder zusammen, wie in dem durch Schutzzölle ermöglichten sozialen Protektionismus eines Joseph Chamberlain oder eines Theodor Roosevelt, oder im »kommerziellen« Keynesianismus der Nachkriegszeit. Dennoch waren die Ziele dieser beiden Anliegen sehr unterschiedlich. Die Absicht des Protektionismus war die Verstetigung und Ausdehnung der Märkte; Ziel der Sozialpolitik war es hingegen, diese zu kontrollieren und zu beschränken.

Keine dieser beiden Optionen wurde letztlich im nationalen Alleingang umgesetzt. Wie angesichts der 1900 in Paris vorgestellten Projekte deutlich wurde, verbreiteten sich sozialpolitische Argumente und Vorschläge im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert über nationale Grenzen hinweg. Das brennende Bedürfnis der Sozialreformer dieser Zeit nach internationalem Austausch war nicht zu übersehen. Der Vertreter des *Labor Bureau* auf der Pariser Weltausstellung, W. F. Willoughby, verbrachte den Sommer damit, seine französischen und deutschen Kollegen auf den internationalen Zusammenkünften aufzuspüren und fertigte unzählige Informationspapiere an. Andere schrieben ganze Doktorarbeiten, Zeitschriftenartikel und erfolgreiche Bücher über Sozialfürsorgeprogramme im Ausland oder versuchten sich an graphischen Darstellungen, um der Öffentlichkeit die weltweit unternommenen Schritte zur Lösung der sozialen Frage zu präsentieren. Ihre Arbeiten waren im *Musée Social* zu bestaunen, im *Social Museum* der *Harvard University* (dem letzten Aufbewahrungsort des deutschen Ausstellungsteils zur Sozialversicherung), in Edinburgh (wo Geddes die Technik für Ausstellungen zu städtischen Themen perfektionierte), in Frankfurt (wo kurze Zeit später nach Pariser Vorbild ein Sozialmuseum samt Bibliothek eingerichtet werden sollte) oder in Dresden (wo 1903 die erste große Ausstellung zu den Problemen der modernen Stadt abgehalten wurde). In Madison (Wisconsin) wurde bald darauf in John R. Commons Seminarraum ein riesiges Schaubild angebracht, auf dem die Arbeitsgesetzgebung auf der ganzen Welt eingezeichnet war – um dem Betrachter das transatlantische Reformnetzwerk vor Augen zu führen.³³

Aufrechterhalten wurde dieses Netzwerk durch Bücher, Broschüren und Reisen. Auch wenn seine Stärke und Dichte zwischen 1870 und 1940 nicht konstant war, fand doch innerhalb seines Rahmens ein reger Austausch statt. Die Informationsflüsse verliefen in alle Richtungen, zwischen den europäischen Staaten ebenso wie weit darüber hinaus. Der Ausdruck »Diffusion« von Sozialpolitik, mit dem diese Austauschprozesse manchmal bezeichnet werden (unter Verwendung einer Metapher, die sich eher auf den Raum als auf Personen und Prozesse bezieht), ist viel zu

33 William F. Willoughby Papers, Karton 3, Mappe 18, 22; Peabody, Social Museum; Boardman, Worlds of Patrick Geddes; vom Bruch, Bürgerliche Sozialreform, 593; Woodhead, First German Municipal Exposition; Commons, Myself, 129 f.

vage, um das sich hier abspielende Phänomen zu erfassen.³⁴ Über diese internationalen Kanäle wurden nicht nur nachahmenswerte Modelle verbreitet, sondern auch Auseinandersetzungen, Rivalitäten und Wettbewerbe ausgetragen und Debatten geführt.

Sicherlich gelangte nichts unverändert durch diese transnationalen Debatten- und Beziehungsnetzwerke. Wie alle anderen, die innerhalb der Netzwerke arbeiteten, änderten die Amerikaner alles, was zu ihnen gelangte, so ab, dass es auf ihre Verhältnisse passte. Notwendigerweise wurde jede importierte Idee und jedes Modell – von der Wohlfahrtseinrichtung bis zu Flächennutzungsplänen, von der Arbeitsgesetzgebung zu landwirtschaftlichen Genossenschaften, vom städtischen Verkehrswesen zur Rentenversicherung auf Bundesebene – vielfach verändert. Dies geschah zum ersten Mal, weil es den amerikanischen Progressivisten Mühe bereitete, zu erfassen, was hinter dem Schleier von kultureller Distanz und potenzieller Fehlwahrnehmung verborgen lag. Es geschah zum zweiten Mal, wenn sie die übernommenen Modelle so zurechtstutzten, dass diese ihrer Auffassung von den amerikanischen Zuständen und den damit verbundenen Bedürfnissen entsprachen. Und schließlich wurde jedes halb übernommene Projekt dadurch verändert, dass es den besonderen Zwängen der politischen Gegebenheiten in Amerika unterlag, die es verbogen und umformten. Unsere Fundgrube sind nicht Identitäten, sondern Prozesse, nicht Zustände, sondern Entstehungsgeschichten: Ein Transformationsbogen, der einen historischen Moment lang von zentraler Bedeutung für die Formulierung von Entscheidungen und politischen Maßnahmen war.

Darin ist dann auch letzten Endes die Bedeutung der Materialmassen zu sehen, die am Fuß des Eiffelturms zusammengetragen worden waren, so eklektisch, scheinbar verworren und international sie auch sein mochten. Aus diesen und anderen Quellen bezogen die amerikanischen Progressivisten nicht nur einen Großteil ihres spezifischen sozialpolitischen Vokabulars, sondern auch den größten Anteil ihrer eigenen sozialpolitischen Forderungen. In ihren politischen Maßnahmen wimmelte es von Anleihen. Auch ihr eigenes Vorgehen wurde durch die Prozesse von Import und Anpassung, Zurückweisung und Umwandlung geprägt, die für die neue Welt der Waren auf beiden Seiten des Atlantiks so zentral waren. In Paris waren die Amerikaner noch Nachzügler, die von außen zuschauten. Aber das Zuspätkommen ersparte ihnen nicht die Auseinandersetzung mit den Entscheidungen, auf die hier so drastisch hingewiesen wurde. Auf welche Art und Weise eine Alternative zur Welt aus Eisen aufgebaut werden konnte, die stark genug war, um als wirksame Gegenkraft zu den zerstörerischen Auswüchsen des Marktkapitalismus zu wirken, aber gleichzeitig offen genug, um die demokratischen, voluntaristischen Energien der Menschen in sich aufzunehmen: Mit dieser Frage mussten auch sie sich auseinandersetzen.

³⁴ Walker, *Diffusion of Innovation*; Collier/Messick, *Prerequisites versus Diffusion*; Kuhnle, *Beginnings of the Nordic Welfare States*; Kuhnle, *International Modeling, States, and Statistics*.